



número 17 (segundo semestre 2022) - number 17 (second semester 2022)

Cuadernos de Trabajo Ediciones THEOMAI

Responsabilidad Social Empresaria en la gran minería transnacional: el caso de Cerro Vanguardia/Anglo Gold Ashanti y la Agencia de Desarrollo en Puerto San Julián (Santa Cruz, Argentina)

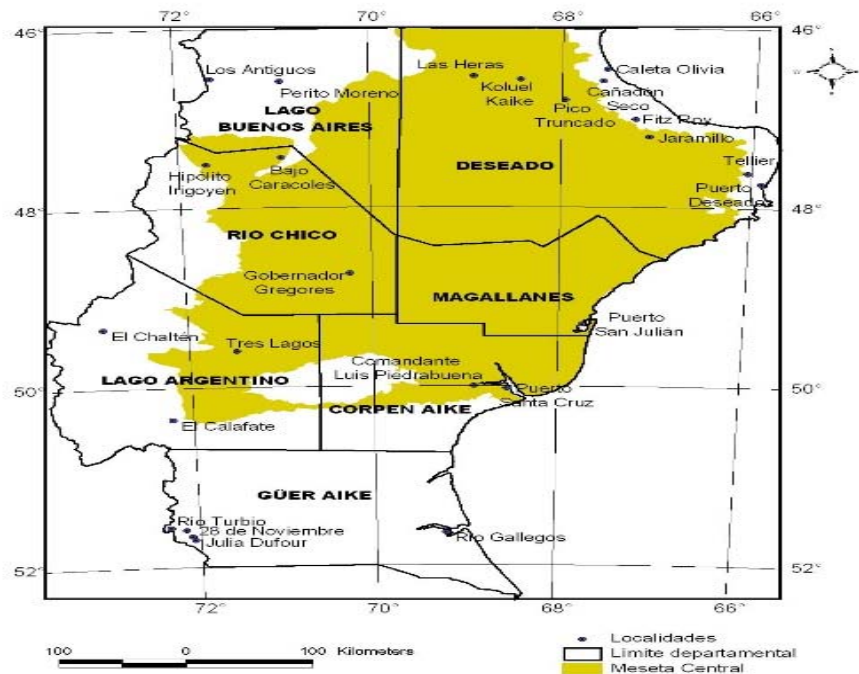
por Gabriela Aguilar y Larry Andrade¹

Ubicación geográfica de la gran minería en Santa Cruz

La zona centro de Santa Cruz (Departamentos Magallanes y Río Chico) junto con la norte (Departamentos Lago Buenos Aires y Deseado) (Cf Figura 1) fueron las más afectadas por la erupción del Volcán Hudson y es en una parte específica de ella, el Macizo del Deseado donde, a la vez que se despoblaban las estancias, se asentaba la gran minería transnacional.

¹ Universidad Nacional de la Patagonia Austral – Unidad Académica San Julián / CONICET (Santa Cruz, Patagonia Argentina)

Figura 1.: Departamentos y Meseta Central Santacruceña.



Fuente: Elaborado por Ing. RRNN Paula Paredes, INTA EEA Santa Cruz. 2020

Apuntes metodológicos

Metodológicamente, definimos el abordaje de nuestra problemática como un estudio de caso. Al respecto, Yin (1989: 23) considera que “es apropiado para temas que se consideran prácticamente nuevos [pues en su opinión] la investigación empírica tiene los siguientes rasgos distintivos: a) examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real; b) las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes; c) se utilizan múltiples fuentes de datos”.

Es del mayor interés "concebir los estudios de caso como una estrategia de investigación empírica que aborda fenómenos contemporáneos, en términos holísticos y significativos, en sus contextos específicos de acontecimiento, orientado a responder preguntas de 'cómo' y 'por qué' suceden las cuestiones bajo examen. Estos diseños (...) tienen la capacidad de captar la complejidad del contexto y su relación con los eventos estudiados, siendo particularmente apropiados en los casos en que los límites entre estos y el contexto resultan difusos" (Neiman y Quaranta, 2006: 230).

Al respecto, prosiguen los autores, el caso o los casos de un estudio pueden estar constituidos "por un hecho, un grupo, una relación, una institución, una organización, un proceso social o una situación o escenario específico, construido a partir de un determinado y siempre subjetivo y parcial recorte empírico y conceptual de la realidad social, que conforma un tema y/o problema de investigación (...) El acento se ubica en la profundización y el conocimiento global del caso y no en la generalización de los resultados por encima de este" (Neiman y Quaranta, 2006: 218; también Martínez Caraso, 2006: 167).

En estos estudios, la pregunta de investigación se convierte en el eje conceptual que lo estructura (Neiman y Quaranta, 2006: 220 y Stake 2007: 25). En este artículo trabajamos con la noción de estudio de caso intrínseco: "en la definición del problema las investigaciones cualitativas suelen poner énfasis en el significado de un tema o problema dado para una población determinada en un tiempo y espacio definidos (...) El sentido o significado de lo social se entiende o explica 'en situación', en el contexto particular de su ocurrencia, en sus peculiaridades y riqueza" (Gundermann Kroll, 2004: 258).

Realizamos la descripción del caso con fuentes tales como información estadística del programa PROLANA (zafras de lana para diversos años para establecimientos del área inscriptos al mismo); parcelaria proveniente del catastro predial provincial, publicaciones académicas y de organismos técnicos (como SENASA) así como textos elaborados por organizaciones de diverso tipo (de productores y de otra índole); leyes y decretos nacionales y provinciales; información de stock relevada por nosotros de diversas fuentes (institucionales y particulares), entre otras.

Macizo del Deseado y gran minería

El Macizo del Deseado (Cf figura 2) es una provincia geológica que abarca un área de unos 60.000 Km² (Guido y González Guillot, 2004) localizado en el centro-norte de la provincia de Santa Cruz (entre los ríos Deseado al norte y Chico, al sur) y recibe gran valorización por sus características geológicas, rica en minerales y metales preciosos (Ministerio de Hacienda, 2018). Políticamente el área del Macizo involucra partes de los Departamentos Lago Bs. As., Deseado, Magallanes y Río Chico y es la misma área en la cual se asentó y prosperó la ganadería ovina extensiva durante más de 100 años, encontrándose todavía hoy un importante número de establecimientos que pugnan por continuar produciendo a la sombra de la gran minería.

Mapa 2.: Unidades estratigráficas jurídicas del Macizo del Deseado con distribución de las principales mineralizaciones auro-argentíferas.



Fuente: Haller, M.J. (Editor) (2002): “Geología y Recursos Naturales de Santa Cruz”. Relatorio del XV Congreso Geológico Argentino, publicado como suplemento del XV Congreso Geológico Argentino, del 23 al 26 de abril de 2002, en Calafate, Santa Cruz, Argentina. Buenos Aires. Página 681.

El área ecológica Meseta Central Santacruceña

La Meseta Central Santacruceña (MCS), con aproximadamente 14 millones de has., y algo más de 600 predios, abarca 6 de los 7 departamentos del territorio provincial. En la descripción que hacen de las nuevas unidades ecológicas extra-andinas, León et al (1998: 127 y ss.) cuando refieren a la provincia fitogeográfica Patagonia, definen el Distrito Central y dentro de este el Erial, coincidiendo el área en estudio casi en su totalidad con esta caracterización. La población de este espacio se concentra mayormente en localidades relativamente pequeñas y aisladas entre sí, siendo la población rural agrupada o dispersa escasa considerando el tamaño de la MCS.

Es un área heterogénea y afectada por diversos grados de desertificación (INTA-GTZ, 1997) con paisajes variados como planicies de rodados, valles y cañadones, serranías rocosas, bajos y mesetas volcánicas. Los suelos predominantes son del tipo aridisoles de textura franco-arenosa a franco-arcillosa, con bajos contenidos de materia orgánica. La vegetación en general se presenta como una estepa de arbustos enanos, rastreros con muy baja cobertura vegetal (20 - 30%).

El horizonte del suelo es de colores claros y textura franca, prácticamente desprovisto de materia orgánica y a partir de los 20 cm de profundidad aparece el textural, arcilloso y desde los 55 cm de profundidad y superando los 100 cm de espesor uno de textura franca y sin estructura. Por su parte, los pastizales de la Patagonia Austral son un raro ejemplo de semidesierto frío. Estos ecosistemas proveen forraje mayoritario para sostener la producción ganadera (Moscardi y Andrade, 2018: 5). La productividad de los pastizales en ambientes áridos y semiáridos depende de la disponibilidad de agua edáfica (Noy-Meir, 1973). Los suelos son en general pobres en nutrientes (...) la restricción que ejerce el agua es tan alta que aún en sitios con grandes diferencias de fertilidad no se manifiestan diferencias de productividad (Oliva, Noy- Meyr y Cibils: 2001, esta y las citas previas del párrafo son tomadas de Moscardi y Andrade, 2018: 5).

El régimen climático es templado frío-árido de meseta. Las temperaturas medias anuales no superan los 16 ° C. Este clima determina que predomine una marcada aridez, por la presencia de masas de aire húmedo del Pacífico, hacia el centro y Este, donde las precipitaciones medias anuales no superan los 200 mm, aumentando levemente hacia el Oeste (Soto, 2004; Soto y Vázquez, 2001, en Moscardi y Andrade, 2018). El invierno es la estación en donde se concentran las precipitaciones, las cuales pueden ser no sólo lluvias sino también nieve. Los vientos pueden ser de moderados a fuertes con ráfagas que superan los 100 km/h, especialmente entre agosto y marzo o abril (Moscardi y Andrade, 2018: 6).

En los años '90, la conjunción de caída de la receptividad, la baja rentabilidad de la actividad ovina, el alto costo de los insumos en el marco de la paridad cambiaria (1 peso / 1 dólar) establecida por el gobierno del Presidente Menem (1989-2000), con un contexto ambiental con pastizales en merma y agravado por la deposición de extensos mantos de ceniza luego de la erupción del Volcán Hudson en Agosto de 1991 (que afectó en forma de cono desde la cordillera hacia la costa marítima buena parte de ese extenso territorio) desemboca durante los '90 el cierre y abandono de un importante número de establecimientos ganaderos. Las dificultades para desarrollar una ganadería sostenible en este contexto, con una tasa de extracción de animales destinados a faena (caponos y corderos), ha disminuido sensiblemente y la venta de caponos no es posible todos los años, alcanzándose a lograr ese objetivo 2 o 3 años de cada 5 (Álvarez, 1999; Andrade et al, 2010). La crónica situación de imprevisibilidad y las dificultades descritas se conjugan produciendo un notable éxodo de la población rural a los centros poblados, lo cual es registrado por los Censos Nacionales de Población (Álvarez, 2009) (Tabla 1).

Tabla 1.: Población total-rural en Santa Cruz (agrupada-dispersa). En miles.

	1980	1991	2001	2010
Población total	114.941	159.839	196.958	273.964
Población rural	15.165	13.763	7.596	10.721
Agrupada	-	6.866	2.943	5.193
Dispersa	-	6.897	4.653	5.528

Fuente: Censos Nacionales de Población/INDEC. Nota: población agrupada es la reside en localidades de hasta 2000 habitantes y dispersa es la que reside en el ámbito rural en general, pudiendo ser estancias, campamentos, etc. El aumento de la población rural entre 2001 y 2010 probablemente responda al mayor número de personas radicadas en las plantas de las empresas mineras.

Borelli et al (1997) dividieron la MCS -considerando la isohieta de 200 mm [tomada de De Fina (1969)] en dos unidades: Meseta central costera (MCC) y Meseta central mediterránea (MCM), lo cual también, según Cuadra (2013: 55) define los tipos climáticos predominantes, correspondiendo a la primera el templado frío costero y a la segunda el frío árido de meseta (el más difundido en la provincia). Los promedios térmicos de 8 a 10° C de noreste a sudoeste. Las precipitaciones en general están por debajo de los 150 mm., una delgada franja costera recibe lluvias algo superiores a los 200 mm., anuales. La distribución muestra una concentración invernal (Borelli y Oliva, 2001). Los vientos son frecuentes y la velocidad promedio es de 40 km/h. La erosión fluvial es poco intensa y son importantes los efectos producidos por la erosión eólica y, ocasionalmente, los fenómenos de remoción en masa (Pereyra Ginestar y Moscardi, 2011). Producto de la erosión eólica y el pisoteo de los animales, los horizontes arcillosos subsuperficiales quedan expuestos y se cubren de pequeños guijarros por efecto del congelamiento y descongelamiento. Estas superficies constituyen los llamados “pavimentos de erosión” (Borelli y Oliva 2001).

La actividad minera en Santa Cruz²

En la actualidad, Cerro Vanguardia SA (CVSA, desde 1998); Mina Martha (2001-2012, COEUR Argentina; desde 2017, Cerro Cazador SA); San José (desde 2007); Manantial Espejo (desde 2009); Lomada de Leiva-CAP Oeste (desde 2012); Cerro Negro (desde 2015); Don Nicolás (desde 2017) y Cerro Moro desde 2018 han producido más de 9,5 millones de onzas de oro y más 220.700.000 onzas de plata y la exploración para establecer nuevos emprendimientos extractivos de buena parte del Macizo continúa a buen ritmo. El crecimiento del sector minero exportador es claramente visible en Perfiles Exportadores Provinciales, boletín que publica la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC, varios años). En el presupuesto provincial 2018, el ingreso por regalías de petróleo, gas y minería fue de \$5.679.991.040, lo que equivale al 17% del presupuesto de ese año (Ley 3590 - Legislatura de Santa Cruz).

La extracción de oro y plata en las magnitudes que referimos está directamente asociada a la discusión sobre las regalías e impuestos que se abonan por estas súper ganancias que obtienen las empresas, atendiendo a que el costo operativo de producir una onza de oro varía entre 700 y 950 dólares (según refirió un directivo de empresa minera) y el precio internacional de la misma onza se mantiene desde hace años por arriba de los 1.200 dólares y en los últimos dos o tres años por encima de los 1.600, sin contar los ingresos por venta de plata ni las exenciones impositivas ni reintegros. La normativa que regula la explotación minera es bastante amplia y permisiva en lo que a estructura de impuestos se refiere y ha sido y es objeto de críticas constantes (Galafassi, 2010 y 2011; Sereno, 2011; Carrizo, Forget y Denoël, 2016).

² Seguimos aquí a Andrade y Aguilar (2020)

Extramuros y Ediciones Theomai

Cuaderno de Trabajo número 17 (julio 2022)

La provincia de Santa Cruz además de lo que obtiene por ser socia de las empresas mineras a través de FOMICRUZ (Fomento Minero de Santa Cruz), en la que participa por ejemplo, en un 7,5% del capital accionario de CVSA, implementó el Fideicomiso UNIRSE (constituido en 2016 por Decreto 1188 y con la participación de las empresas mineras Oroplata SA –propietaria de Cerro Negro-, Minera Santa Cruz –propietaria de San José- y Cerro Vanguardia SA, ECOJOURNAL), que se financia con un porcentaje variable -nunca superior al 2- calculado sobre el valor FOB de su facturación mensual (Ley 3476, Legislatura de Santa Cruz).

Una idea de la magnitud de la recaudación que posibilita tanto FOMICRUZ como UNIRSE lo dan las cifras de las exportaciones provinciales en 2018: el oro (bajo la forma de bullón doré) sumó 1.102 millones de dólares FOB, acaparando el 53% del total de las exportaciones provinciales; la plata (en concentrado) aportó 119 millones de dólares FOB y participa con el 5,8% del total provincial. La lana sucia, producto estrella durante décadas, llegó a los 22,6 millones de dólares FOB: apenas el 1,1% del total de exportaciones, lo cual es clara evidencia de la reconversión que de hecho ha ocurrido en la economía y el sistema productivo provincial (Informes Productivos Provinciales, 2018).

La mayoría de las empresas mineras han puesto en marcha dispositivos vinculados a la Responsabilidad Social Empresaria (RSE) (Cafiero, 2010; Godfrid, 2017), transformando de este modo parte de sus ganancias en acciones de políticas públicas a través de Agencias de Desarrollo Local (ADL), por ejemplo. Estos fondos, que están asociados con acuerdos específicos suscritos entre cada empresa y diferentes organizaciones de la sociedad civil en cada localidad, se otorgan bajo diferentes modalidades (subsidios, préstamos a baja tasa, aportes no reintegrables, etc.). Las diversas miradas que sobre este fenómeno se pueden encontrar muestran que, al menos, es una actuación abierta a polémica y que admite múltiples miradas.

En el caso de Santa Cruz, en junio de 2004 importantes actores institucionales de la localidad de Puerto San Julián, el Estado Provincial de Santa Cruz y la empresa CVSA crean una Agencia de Desarrollo Local en San Julián. En abril de 2010, el Estado Municipal, la Empresa Cerro Vanguardia SA y la Agencia formalizan el Primer Acuerdo de Responsabilidad Social (Mansilla, 2014).

A través de una línea de créditos, la ADL comienza a gestionar fondos de terceros exclusivamente para promover y financiar proyectos productivos y de servicios, seleccionando los beneficiarios y las condiciones de otorgamiento. El Municipio mediante el Banco Solidario es el ejecutor del reembolso (Mansilla, 2014).

Como se verá más adelante, la ADL se convierte en la localidad en la financiera de proyectos de emprendedores locales, pero también en la que subsidia los gastos que no pueden solventar al Municipio u otras instituciones locales como hospital, universidad, colegios, clubes o asociaciones. Paradójicamente, a pesar de tener ingresos a través de FOMICRUZ y de las regalías, el Gobierno Provincial también demanda a la ADL aportes no reembolsables para la compra de maquinarias o insumos para sus dependencias en la localidad (por ejemplo, entre otros, la empresa Servicios Públicos, el Hospital o colegios públicos provinciales).

Bechtum (2018: 169) afirma que: “la agencia funciona como una suerte de cooptación económica de los principales actores sociales de la comunidad por la empresa, y a la vez ejerce su influencia corporativa sobre casi cada ámbito social y productivo del lugar. La manera de involucrar todas las instituciones sociales y representantes de diferentes opiniones políticas no sólo permite dominar las discusiones sobre el futuro cercano de la localidad con una lógica corporativa. Sino también permite marginalizar voces críticas que problematizan las consecuencias ambientales y sociales, ya que la mayoría de las instituciones y los actores involucrados se benefician en términos materiales de los fondos provenientes de CVSA-AngloGold Ashanti”.

Estas intervenciones, dependiendo del contexto en que se den, pueden pensarse desde la idea de “actor social total” (Svampa y Antonelli, 2009:47) atendiendo al impacto que las mismas pueden tener en comunidades pequeñas, ejemplificado en la noticia de un medio regional: Cerro Vanguardia financiará proyectos a San Julián por más de 73 millones de pesos” (La Opinión Austral, Río Gallegos, 3/5/2019). Al decir de Saguier y Peinado (2014: 22) “(...) en el marco de una estrategia de provincialización de la relación minería-desarrollo, tampoco hay una redefinición del rol posible para la sociedad, en tanto lo que se busca a través de la promoción de los ‘logros sociales’ de la minería es generar el consenso social por parte de las poblaciones locales, de manera de obtener una suerte de licencia social implícita.

El impacto de la Responsabilidad Social Empresaria en San Julián (2010-2020)

En este apartado del documento describimos y analizamos la relación existente entre los fondos de RSE que otorga la empresa minera CVSA a un ente creado por ella misma; la Agencia de Desarrollo de Puerto San Julián (la Agencia coloquialmente), y el impacto que esos fondos tienen en la comunidad de Puerto San Julián, que es la zona de influencia de la actividad extractiva donde la corporación está asentada desde hace más de veinticuatro años. El objetivo es ahondar en el efecto que los aportes de la Agencia han tenido en el desarrollo económico de Puerto San Julián, considerando que uno de los principales objetivos propuestos en la creación de la institución fue impulsar actividades económicas alternativas que tuvieran capacidad de generar empleo; asumiendo que la minería llegaría a su fin en un plazo más o menos perentorio y que los ingresos de la comunidad son altamente dependientes de la actividad minera.

Para ello se parte de explicar la creación de la entidad, sus objetivos y su funcionamiento hasta la actualidad, identificando el rol de los actores públicos y privados que forman parte y que toman las decisiones (Directorio). Seguidamente se analiza el destino de los fondos de RSE que la empresa minera ha aportado a la Agencia de Desarrollo durante un periodo de diez años (2010-2020) y como éstos asisten económicamente a determinados sectores de la localidad.

Particularmente, y en último lugar, se abordan algunas de las experiencias transitadas por los beneficiarios de créditos otorgados por la entidad para emprendimientos locales, en relación a la visión que tienen sobre la función que cumple la Agencia en San Julián, el crecimiento de los proyectos financiados y las ayudas o herramientas prestadas por la Agencia y el Municipio, la generación de empleo y perspectivas que tienen sobre el futuro económico de la localidad, considerando el posible cese y/o fluctuación de la actividad extractiva en la zona.

La llegada de la minería a San Julián y sus impactos

La radicación de CVSA y el inicio de las obras de la planta de procesamiento de mineral (a partir del año 1997), significó para Puerto San Julián el inicio de un proceso de transformación social y productivo complejo, que abarca a diversos actores políticos, económicos y sociales en distintas escalas y niveles. La instalación de la empresa en la localidad supuso un éxito político respecto a otras poblaciones que se disputaban ser cabecera de la misma; el municipio sanjulianense realizó las gestiones y concesiones requeridas en pos del asentamiento de la empresa minera y sus inversiones en infraestructura³.

³ Para 1997, estaban cerradas las ventas de los terrenos municipales que están cerca de la costa y en el predio que ocupaba el canal de televisión local y se había logrado la aprobación del Concejo Deliberante para la subasta pública de la parrilla municipal (un enorme edificio construido bajo el gobierno militar y que tenía por finalidad reunir a los habitantes en espacios comunes de convivencia en días festivos u otros eventos ad-hoc), que confiaban pudiera ser comprada por la empresa minera. El municipio esperaba así obtener fondos para la construcción de la costanera (Presencia, 1997). Lo que terminó ocurriendo es que los terrenos que no pudieron ser adquiridos por habitantes de la localidad terminaron siendo cedidos a CVSA y la parrilla quedó en propiedad municipal, sufriendo modificaciones varias en razón de los diversos usos que se le fueron asignando en las diversas gestiones políticas.

El anuncio del establecimiento de la empresa en San Julián y la construcción de la planta supuso un incremento de la población propiciado por migraciones internas y de países limítrofes en búsqueda de trabajo. Las comparaciones entre los censos dan cuenta de este incremento. Según datos del INDEC (1991, 2001, 2010) pasa de poco más de 5.000 habitantes en 1991 a más de 6.200 en 2001 y a 9.200 en 2010. Las estimaciones más recientes realizadas en un relevamiento de la Universidad de la Patagonia Austral (UNPA) sitúan la población de entre alrededor de 17.000/19.000 habitantes en 2018 (Andrade, 2018).

En este sentido, un relevamiento socioeconómico realizado por la UNPA en 2019, muestra que prácticamente la mitad de la población que hoy habita en la ciudad de Puerto San Julián es migrante (Cf Tabla 2) y que aproximadamente el 80% arribó hace 20 años o menos (Cf Tabla 3), lo que coincide, por un lado, con la migración rural-urbana producto de la crisis de la ganadería ovina extensiva durante los años '90 y, por el otro, con el arribo de la gran minería transnacional a la región a mediados de la misma década.

Tabla 2. Lugar de nacimiento. En %

LUGAR DE NACIMIENTO	%
En esta localidad	50,9
En otro lugar provincial	11,5
En otra provincia	33,3
En un país limítrofe	4,4
Total	100,0

Fuente: datos propios. Relevamiento socioeconómico 2019.

Tabla 3. Años de Residencia en la ciudad, en %

Años	%	% acumulado
1-5 años	26,4	
6-10 años	30,5	56,9
11-15 años	11,2	68,1
16-20	10,7	78,8
21 y más años	21,3	100

Fuente: datos propios. Relevamiento socioeconómico 2019.

Los datos arrojados por el relevamiento indican que de entre los habitantes que nacieron en un lugar distinto a San Julián prevalecen los nacidos en otra localidad de la provincia y le siguen Chubut y Buenos Aires (Tabla 4). De los nacidos en Chubut la mayoría son de Comodoro Rivadavia, ciudad que también ha sido históricamente receptiva de migrantes intra-provinciales, básicamente por el poderoso atractivo de la industria petrolera.

Tabla 4. Provincia o País de Nacimiento y de última residencia antes de PSJ. En %

Lugar	Nacimiento	Última residencia
Santa Cruz	21,7	28,1
Chubut	13,3	13,4
Buenos Aires	10,1	9

Extramuros y Ediciones Theomai

Cuaderno de Trabajo número 17 (julio 2022)

Chile	6,9	5.9
Chaco	6,4	5.9
Salta	5,7	5.4
Formosa	5,2	5.1
Entre Ríos	3,7	2.4
Tucumán	3,5	3.3
Bolivia	3,2	3
San Juan	3,0	2.9
Corrientes	2,7	2.2
Mendoza	2,5	2
Santa Fe	2,5	1.7
Catamarca	2,0	2
Jujuy	1,7	1.2
Río Negro	1,7	1.2
Córdoba	1,4	2.2
Misiones	1,2	1
San Luis	0,7	0.7
La Rioja	0,5	0.5
CF/CABA	0,2	0.5
Santiago del Estero	0,2	0.2

Fuente: datos propios. Relevamiento socioeconómico 2019.

Puede observarse que el mayor porcentaje de migrantes provienen de alguna localidad de Santa Cruz (la diferencia entre lugar de nacimiento y última residencia, en este caso, estaría indicando que hubo personas y/o grupos familiares que habían migrado previamente a otro lugar provincial y de allí se movieron a San Julián) o de Chubut. Es más alto el porcentaje de personas que provienen de Chile dentro de los que llegan de algún país limítrofe, seguidos por Bolivia con el 3%.

En general, el lugar de nacimiento y el de última residencia antes de arribar a San Julián coinciden o la diferencia es muy pequeña (Cf Tabla 5), lo cual indicaría que la mayoría es la primera vez que migra y un pequeño porcentaje ha venido de un lugar diferente que estaría, con seguridad, en otra provincia argentina.

Tabla 5. Lugar de Nacimiento (de los que no nacieron en San Julián) según zona geográfica de procedencia. Fuente: datos propios. Relevamiento socioeconómico 2019.

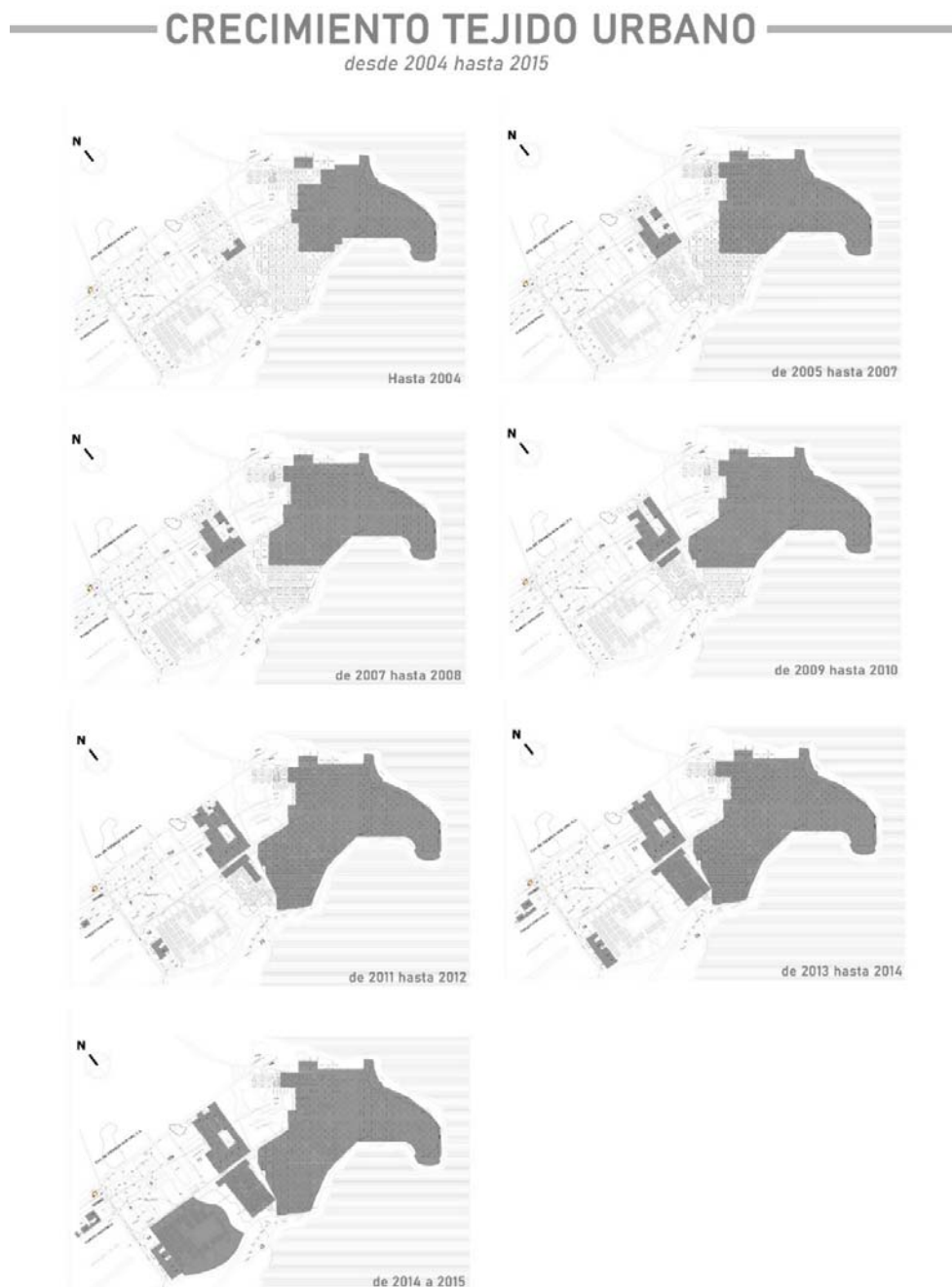
Zona geográfica	Provincias	%
Patagonia	Santa Cruz, Chubut, Río Negro	36,7
Noroeste	Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán	13,6
Centro	CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba	14.2
Cuyo	San Luis, Mendoza, San Juan	6,2
Noreste	Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos	19,2
Países limítrofes	Bolivia, Chile	10,1

La dispersión que se aprecia en las provincias de origen (menor en cuanto a los países) de los migrantes es una clara evidencia de la amalgama cultural que ha supuesto el incremento poblacional de las últimas

décadas, el cual se integra al existente en los más de 100 años de historia de la ciudad, donde la migración sobre todo de origen chilena y en menor medida de países europeos, fue fundante de la vida ciudadana en el territorio.

El incremento poblacional es evidente en la expansión espacial de la planta urbana entre 2004 y 2015, como puede apreciarse en la figura 3:

Figura 3.: Crecimiento del tejido urbano de Puerto San Julián, 2004-2015



Fuente: Dirección de Obras Públicas, Municipalidad de Puerto San Julián. 2021.

Con el pasar de los años, el crecimiento económico que trajo la actividad minera se vio manifestado en el aumento local de precios, sobre todo de los alquileres, acorde a los salarios mineros (aunque en clara disonancia con los haberes de los empleos públicos como municipales, docencia y privados como comercio⁴), en la inversión en infraestructura y viviendas y en un mayor consumo de bienes.

Si bien el descubrimiento de oro y plata en Cerro Vanguardia había ocurrido a finales de los años setenta, no fue hasta 1987 que pasó a ser Área de Reserva Provincial y, a partir de allí, una de las primeras gestiones de la empresa provincial FOMICRUZ⁵, fue poner en marcha la exploración de Cerro Vanguardia tras procesos de licitación y adjudicación que en 1992 concluyeron con MINCRUZ UTE (asociación entre FOMICRUZ SE y Minera Mincorp SA). La exploración inicial del yacimiento se extendió desde el año 1992 hasta el año 1996 culminando con el Estudio de Factibilidad y asegurada la estabilidad fiscal por treinta años otorgada por la Ley de Inversiones Mineras (Cerro Vanguardia, 2022)⁶.

A finales de 1996, Minera Mincorp S.A. se reestructuró convirtiéndose en Cerro Vanguardia S.A. incorporando a Fomicruz S.E. con una participación accionaria del 7,5 %, y reteniendo por partes iguales el 46,25% cada una de las empresas accionistas, AngloGold y Pérez Companc. La construcción de la planta e infraestructura comenzó en enero de 1997, y en 1998, ingresó en su etapa de producción (Mining Press, 2011)⁷. En el año 2002 AngloGold Limited adquirió la participación de Pérez Companc pasando a retener el 92,5 % de Cerro Vanguardia (Cerro Vanguardia, 2022).

Como se mencionó anteriormente, la creación de la ADL se produjo en 2004, seis años más tarde del inicio de la explotación, con el patrocinio de la empresa, el gobierno local y el provincial⁸. No obstante, la política corporativa de CVSA de otorgar fondos anuales de RSE para el funcionamiento de la Agencia no se concretó hasta el año 2010, tras doce años de producción y exportación de oro y plata, y luego de instaurar un Plan Participativo de Desarrollo Sustentable para localidad; llamado “Plan Participativo de Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su zona de influencia: “2007-San Julián piensa San Julián-2020” (PPD. El 2020 era el año determinado, para entonces, como de factible para el cierre de mina). El plan se presentó como una oportunidad y una herramienta estratégica que constituyera una base de información técnica para orientar y priorizar las inversiones relacionadas con el desarrollo de la localidad.

Desde 2010 y hasta la actualidad, la empresa se ha comprometido a financiar un plan anual acordado con el municipio y el directorio de la Agencia con fondos resultantes de las utilidades contables del ejercicio anual cerrado el año previo. En palabras de la empresa, el plan y los aportes se ocupan: “(...) de impulsar el desarrollo de actividades económicas sustentables, pensando que la actividad minera generada por Cerro Vanguardia tendrá una desaceleración en un futuro no muy lejano (...) para ello se

⁴A modo de ejemplo, en abril de 2021 un trabajador de la categoría 1 (la más baja) en minería Santa Cruz cobraba \$163.000 (<https://winfo.com.ar/politica/2021/01/en-un-ano-los-trabajadores-mineros-acumularon-45-de-aumento-salarial/>), mientras que el salario de un docente inicial en un cargo (media jornada) en el mismo periodo se ubicaba en \$33.370. (<https://educacionsantacruz.gov.ar/educacion-nueva-propuesta-salarial-en-paritaria-docente/>) y un empleado de comercio a jornada completa de similar categoría rondaba los \$56.000 (<https://sec-santacruz.com.ar/escalas-salariales/>).

⁵ Creado en 1988, el objetivo principal de FOMICRUZ es la puesta en valor de los proyectos propios, tanto mineros como de hidrocarburos, obteniendo y agregando información técnica, para luego asociarse con el capital privado y avanzar en el desarrollo y explotación de los mismos, maximizando la participación de la Provincia en la renta económica <https://www.fomicruz.com/carta.html>, consultado el 18 de marzo, 2022.

⁶ <http://www.cerrovanguardia.com.ar/institucional/historia-de-la-empresa/>, consultado el 8 de marzo, 2022.

⁷ CERRO VANGUARDIA: MÁS DE 20 AÑOS JUNTOS - Mining Press, consultado el 7 de marzo, 2022.

⁸ Según el ex intendente Gleadell, la idea de crear la Agencia de Desarrollo estaba en su programa electoral: “Esa idea ya la teníamos en nuestra plataforma electoral y decidimos tomar los riesgos que implica meternos en una discusión como esa pero a la empresa también le suma esto” (Contacto Minero), <http://contactominero.com/?p=938>, consultado el 21 de marzo, 2022.

establece un espacio institucional de concertación pública y privada (Agencia) que impulse el crecimiento de la región a partir de fortalecer la productividad y competitividad de las empresas existentes, a crearse y/o radicarse, mediante la prestación de servicios y la gestión de políticas de desarrollo endógeno con equidad social y sustentabilidad ambiental” (Cerro Vanguardia, 2022).⁹

Con base en los propósitos establecidos tanto por la empresa como el gobierno en la creación de la institución, surge el planteamiento acerca del destino que han tenido los fondos de RSE durante los diez años (2010-2020) que analizamos: ¿se ha recorrido el camino planificado para impulsar actividades económicas sustentables que suplanten a la minería?, ¿las decisiones de la Agencia se han materializado en acciones concretas para el desarrollo?, ¿cuál es la que mirada que tienen los emprendedores locales financiados por la Agencia respecto a la institución?

Para analizar el destino de los aportes de RSE, se han examinado los planes anuales y los acuerdos firmados entre la empresa, la Agencia y el Municipio durante el período 2010-2020. Por otro lado, se ha realizado un estudio exploratorio durante el mes de noviembre de 2021 con parte de emprendedores locales que han recibido aportes de RSE de la Agencia mediante créditos, y que han accedido a realizar una encuesta y, en algunos casos, a mantener también entrevistas semiestructuradas.

¿De qué trata la RSE de una empresa minera y una Agencia de Desarrollo que aspira al “desarrollo local”? La RSE según Porter y Kramer (2006) se sostiene en cuatro requisitos: 1- en la *obligación moral* que se desprende de las actividades empresariales consistente en el desarrollo del lugar en la que se encuentra establecida la empresa, 2- en la *sustentabilidad*, que es la posibilidad que tiene la empresa de permanecer en el tiempo teniendo en cuenta lo económico, lo social y lo ambiental, 3- en la *licencia* para operar de la comunidad; y 4- en la *reputación*, a través de acciones de RSE como iniciativa para la credibilidad de la empresa que no afectará su entorno, generando seguridad.

Obviamente, una cuestión es enunciar estos principios y que una empresa como CVSA los sostenga mientras está en producción y otra, muy diferente, es saber lo que pueda ocurrir una vez producido el cierre de mina, para lo cual la Legislatura Provincial sancionó recientemente (24/6/2021) la Ley 3751 (promulgada por Decreto 0894/21) denominada Cierre de minas en la Provincia de Santa Cruz.

Desde la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, el Consenso del Protocolo de Kyoto en 1997 y la Cumbre de la Tierra de 2002, se ha venido ratificando una RSE basada en satisfacer las expectativas de los grupos de interés¹⁰, apoyándose no sólo en un concepto de sostenibilidad medioambiental, sino también económico y social (Solano, 2014). Unido a la RSE emerge el concepto de desarrollo sostenible, que se remite a 1983 cuando se creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, en el marco de la cual origina el Informe Brundtland, que adquiere estatus universal en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992. El desarrollo sostenible, según el Informe, consiste en afrontar las necesidades del presente sin hipotecar la capacidad de las generaciones futuras para responder a las propias (Rofman, 2004).

Resulta simbólico el lanzamiento de la Iniciativa Global para la Minería (GMI) en 1998, conformada por nueve de las principales compañías mineras del mundo. De esta iniciativa se desprende el Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD), que culminó, en 2001, con un documento llamado “Abriendo Brechas”. Este estudio constituía el primer escalón hacia una industria renovada, a partir de la realización de investigaciones de base en distintas regiones del globo sobre las principales causas de los conflictos con el sector, los actores sociales y políticos involucrados y las principales reivindicaciones y expectativas de las comunidades. Se elaboró un diagnóstico sobre los desafíos

⁹ <http://www.cerrovanguardia.com.ar/responsabilidad-social/relato-historico-sobre-la-agencia/>, consultado el 8 de marzo, 2022.

¹⁰ Los grupos de interés son las partes interesadas, es decir cualquier persona o entidad que es afectada por las actividades de una organización (Freeman, 1984).

fundamentales de la industria y una serie de principios y recomendaciones básicas “buenas prácticas” para la acción en el marco del paradigma de la RSE (Composto, 2012:264).

En este sentido, Antonelli (2009:77) señala que: “el discurso de la ‘minería responsable’ en el marco del ‘desarrollo sustentable’, funciona como reaseguros para enmarcar la economía extractiva transnacional mediante la evocación del principio jurídico de responsabilidad ante terceros -compromiso de no daño- y, a la vez, la postulada naturaleza filantrópica del empresario sensible a las necesidades y deseos de la sociedad y las comunidades bajo explotación. Esta lábil filantropía corporativa recientemente ha sido consolidada en la elocuente RSE. Tal responsabilidad se configura como un modelo de “triple hélice”: ambiental, económica y social, cuya dinámica enlaza a empresas, Estado y comunidad como lazo ético-filantrópico para el desarrollo”.

Acerca de los modos de RSE desplegados por las empresas mineras Composto (2012:269) plantea que desarrollan por lo menos tres tipos de estrategias a nivel local-comunitario, a fin de contrarrestar la emergencia y/o proliferación de conflictos sociales: 1) comunicacionales, que se construye sobre una referencia constante por parte de las empresas al paradigma del progreso, el desarrollo y la modernización como valores positivos que representan la actividad extractiva. En este sentido en la construcción de una asociación intrínseca entre minería y generación de empleo es emblemática de las representaciones inaugurales, desplegadas por las empresas y el propio Estado en las comunidades de destino¹¹. De manera complementaria surge un segundo tipo de estrategia, 2) de intervención social directa que genera las condiciones materiales de la primera estrategia. De este modo se implementan carreras universitarias vinculadas a la actividad minera; campañas educativas, asistencia y desarrollo social (becas, equipamiento hospitalares, escuelas, auspicio de eventos deportivos y culturales), desarrollo económico regional (financiamiento y desarrollo de emprendimientos productivos) y construcción de obras públicas. El último tipo de estrategia 3) se basa en el monitoreo comunitario y la gestión participativa.

Es bajo este marco que se analiza el modelo de RSE de la empresa en la localidad, y es donde encuadra el nacimiento y funcionamiento de la Agencia de Desarrollo de San Julián en 2004, que se define como encargada de impulsar actividades económicas sustentables. Este nuevo espacio de concertación reúne a diversas instituciones y actores que también tienen intereses creados sobre estos aportes de RSE; en total son siete instituciones que actúan como gestores de las decisiones que se toman en su directorio, si bien son ocho los directores con derecho a voto. Cada institución tiene un representante; por la parte pública se encuentran: el poder ejecutivo local, el provincial, el poder legislativo local con dos representantes (uno por el partido político de la mayoría y uno por la minoría); y la UNPA. Por el lado de los actores privados, se ven representados con un director: la empresa Cerro Vanguardia, la Cámara de Comercio Local y la Sociedad Rural.

Desde una mirada conceptual, las Agencias de Desarrollo son definidas como entidades con autonomía propia jurídica y operativa sin fines de lucro que actúan como intermediarias para integrar territorialmente los servicios de desarrollo empresarial para asegurar una oferta territorial de apoyo a la producción para micro, pequeñas y medianas empresas y demás organizaciones de la economía social y la economía informal cuya forma jurídica permite la participación de actores públicos y privados (Albuquerque 2008). Se conciben como una instancia de concertación y dinamización del desarrollo local que busca la participación de las poblaciones beneficiarias a través de sus organizaciones. Las Agencias de Desarrollo se dedican a tareas de intermediación y facilitación de recursos para apoyar

¹¹ Respecto al discurso del gobierno local sobre el asentamiento de la empresa, el intendente Gardonio en 1995 señalaba: “San Julián es una de las localidades con más futuro, esto compromete aún más, no solo a los dirigentes sino a todos los vecinos, a trabajar mancomunadamente para ser protagonistas de un impulso histórico para San Julián” (Presencia, 1995). En noviembre de 1999, una vez que ya estaba en marcha la explotación del yacimiento, el intendente continuaba haciendo gestiones para que Mincorp se instalara en San Julián, agotando todas las instancias posibles, ya que consideraba innegable el crecimiento económico que traería la radicación de la empresa (Presencia, 1999).

fundamentalmente el desarrollo empresarial mediante acciones de diagnóstico, animación económica, formulación de proyectos empresariales, difusión tecnológica, comercialización, financiamiento, desarrollo de recursos humanos, así como canalización y gestión de información relevante a la actividad productiva (Villar, 2007).

Así, en el caso de San Julián, se dispuso y financió desde la empresa mediante la Agencia de Desarrollo, el PPD para San Julián y su área de influencia; abierto a la ciudadanía y contando con la cooperación técnica de la UNPA. Se llevaron adelante durante los años 2007 y 2008 foros y talleres con participación de parte de la población local. Los ejes trabajados y que se definieron como estratégicos para el desarrollo fueron las dinámicas agropecuarias, de minería, pesca y de turismo; energía eólica y alternativas; situación social, educación y trabajo; política y economía social; plan de desarrollo urbano; rasgos de la cultura local; nuevas tecnologías de la información; innovación en procesos sociales y productivos; condiciones del entorno; expectativas sociales sobre el presente y el futuro de San Julián (Cerro Vanguardia, 2022)¹².

En el informe final del PPD, presentado en 2008, en el que se había valorado la percepción de los ciudadanos sobre las inversiones y sus efectos en la comunidad, teniendo en cuenta su sustentabilidad y los beneficios que generan a largo plazo, se mencionaban como actividades con valoración positiva el desarrollo de la industria y del turismo. Estas actividades, se señalaba en el informe: “combinadas con la minería y otras en funcionamiento, cuyo crecimiento y actividad actual no se ve como una amenaza o problema, requieren que generen beneficios perdurables en el tiempo”. Según el informe final se esperaba una ciudad con mayor desarrollo de infraestructura, básicamente en salud y calidad educativa. Se solicitaba la formulación de un plan de ordenamiento urbano. Se demandaba mejor conectividad, básicamente aérea y marítima para mejorar la calidad de vida e impulsar actividades como el turismo. Se señalaba también la mejora en la calidad de viviendas y el déficit habitacional. Uno de los ejes más destacados en el Plan Participativo para el desarrollo económico de la comunidad y que además contaba con un considerable apoyo de la opinión pública era la utilización de la energía eólica mediante la creación de un parque eólico, por ser la localidad un lugar de referencia para su instalación y desarrollo (Agencia de Desarrollo San Julián, 2007)¹³.

La participación popular fue un eje en el diseño del plan de desarrollo para la ciudad, de tal modo que “a lo largo del proceso más de trescientas personas participaron de estos espacios, más de cuatrocientas fueron encuestadas o entrevistadas y más de cien acercaron sus opiniones y reflexiones de modo informal y anónimo” (Mansilla, 2014: 139)¹⁴. Según la empresa el plan participativo de desarrollo tiene como propuestas promover en el corto mediano y largo plazo: la equidad social, garantizar la sustentabilidad ambiental y tender a la transformación económica considerando la diversificación productiva y generación de empleo (Cerro Vanguardia, 2022)¹⁵.

Apuntar al desarrollo local según Arroyo (2011), significa potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico global y, a su vez, potenciar la inserción de los vecinos en el nivel de decisiones y acciones que involucran a la comunidad local. En este sentido, contiene la mayor articulación entre actores debido a que no solo participa el

¹² <http://www.cerrovanguardia.com.ar/responsabilidad-social/como-construimos-el-plan-participativo-de-desarrollo-sustentable/>, consultado el 8 de marzo, 2022.

¹³ <http://agenciadesarrollosj.gob.ar/analisis-de-condiciones-de-entorno-y-de-expectativas-sociales/>, consultado el 8 de marzo, 2022.

¹⁴ Según el censo del año 2010 (INDEC, 2010), la población en San Julián estaba comprendida por 9.200 habitantes; por lo que la participación de los ciudadanos en los foros, encuestas; podría estimarse en aproximadamente el 8% del total.

¹⁵ <http://www.cerrovanguardia.com.ar/responsabilidad-social/como-construimos-el-plan-participativo-de-desarrollo-sustentable/>, consultado el 8 de marzo, 2022.

gobierno municipal sino también el segundo sector (lo privado) y el tercer sector (la sociedad civil). A su vez en el diseño de la propuesta hay que evaluar el perfil de desarrollo del territorio (las actividades económicas y sociales que motorizan el crecimiento de una localidad).

En el caso de esta Agencia de Desarrollo, la participación de los vecinos en el nivel de decisiones y acciones de la institución queda delegado en los representantes de las instituciones y organizaciones que conforman la ADL, en la que ocupan un lugar de Directores/as. La forma jurídica de la Agencia, la de Fundación, otorga a la presencia de CVSA un lugar incuestionable en tanto sostén financiero de la misma y en su papel de Fundadora puede ejercer poder de veto; por lo que no sólo aporta el financiamiento anual, sino que interviene en las decisiones del directorio. Al respecto Villar (2007:18) sostiene que: “esta forma de financiamiento y esquema legal define el proceso de toma de decisiones y el peso específico que cada actor tendrá en él. Así, el que financia tendrá más poder que el resto de los actores para influir en las decisiones”.

La empresa no sólo financia y participa de las decisiones del destino final de los aportes, sino que mediante la entrega de aportes y firma de convenios se encuentra presente en casi todos los ámbitos de la localidad. Al respecto, Bechtum (2018: 164) sostiene que: “las distintas estrategias de intervención de la empresa en la localidad están orientadas a instalar en el sentido común de la gente que la minería es una necesidad imperante para el desarrollo de la localidad, y que está presente en todos lados”.

A su vez, la autora explica que el rechazo a la megaminería en Esquel en 2002 implicó un cambio en la actitud de las empresas mineras por el efecto que podrían acarrear nuevos conflictos socioambientales en otras localidades argentinas, y que por ello reorientaron sus estrategias corporativas; en este contexto se entiende la creación de la ADL y los aportes de RSE que realiza CVSA, con un compromiso de desarrollo sustentable y local en Puerto San Julián. Torunczyk (2016:5) sostiene que: “la Agencia de Desarrollo apareció un año después en el pico de la crisis de Esquel para construir un proceso de legitimidad social de larga duración, constituyéndose en una organización no gubernamental en la que los actores políticos, sociales y económicos más importantes están representados”.

Sin embargo, mientras en otras localidades se producían movilizaciones y conflictos socio ambientales con cuestionamiento por parte de los ciudadanos en torno a la actividad minera, en San Julián no se visualizaron resistencias sociales¹⁶. En la localidad la explotación ya llevaba varios años de producción cuando ocurrieron aquellos hechos en Esquel. Sin embargo, no parece casual que desde la empresa y en sintonía con el gobierno local y provincial unos meses después se diera impulso a la creación de la ADL, haciendo participe a la población e instituciones de un “plan participativo de desarrollo”; y estableciendo una política de reparto de fondos de RSE. En el mediano plazo, el estímulo dinerario ha provocado que no haya voces contestatarias a la actividad minera; por un lado, gran parte de la sociedad requiere de los fondos recurrentes que la empresa a través de la Agencia de Desarrollo destina a la localidad; ya sea porque pertenecen a instituciones beneficiadas o porque existe la posibilidad de obtener fondos otorgados bajo distintas formas; y por otro lado, muchos vecinos son empleados o esperan poder serlo, tanto de Cerro Vanguardia como de otras mineras; lo que inmoviliza cualquier tipo de cuestionamiento.

Aportes de RSE de Cerro Vanguardia SA: análisis de su destino (2010-2020)

¹⁶ Una de las integrantes de la Asamblea Ambiental de Río Gallegos, explica respecto a la ausencia de cuestionamientos sociales en San Julián hacia la instalación de la empresa, que el contexto socioeconómico de la zona con tasas de desocupación, otorgamiento de planes y cierre de establecimientos ganaderos tuvo un peso importante: “*era un terreno muy propicio que buscan quienes explotan la minería, estaba sembrada la situación como para venir solo a sacar el producto de nuestros recursos naturales*” (Entrevista VI). Otro de los entrevistados que trabajó en conjunto con la Asamblea de Río Gallegos desde San Julián, manifiesta al respecto: “*la situación económica era muy vulnerable. San Julián estaba desapareciendo, la ganadería se venía para abajo, y no había un horizonte. Si no venía la minería ¿qué hacían? La minería fue bien recibida por una cuestión económica, no había otra cosa, era eso o no sé qué iba a pasar con San Julián*” (Entrevista VII).

Extramuros y Ediciones Theomai

Cuaderno de Trabajo número 17 (julio 2022)

Las decisiones de la ADL, que principalmente están ligadas a resolver quiénes serán o no los beneficiarios de los aportes de RSE, las determina el directorio que se reúne mensualmente y que está compuesto por los representantes de las instituciones señaladas más atrás. Cada uno de esos directores tiene derecho a voto y las decisiones se toman por mayoría simple; asimismo existe un presidente de la institución que se vota todos los años. El hecho de sentarse en el directorio otorga una cuota extra de poder en las decisiones para distribuir fondos con impacto local, que en muchos casos facilitan la gestión política.

En caso de que el gobierno local posea vinculaciones partidarias o algún tipo de interés/es compartidos con otros actores del Directorio, es más factible obtener el apoyo para que gran parte de las necesidades económicas que requiere el municipio u otras instituciones afines sean financiadas por la Agencia. Torunczyk (2016:5) explica que: “la distribución de fondos por parte de la Agencia, ha fortalecido el poder del gobierno local de 2003 otorgándole nuevos recursos económicos que han permitido su reelección en 2007 y nuevamente en 2011. Las iniciativas de RSE de la Agencia actúan como un mecanismo de cooptación económica por parte de la empresa que permite que el poder local refuerce prácticas clientelísticas”.

El Municipio desempeña un papel fundamental en el reparto de los aportes, puesto que es el encargado de las gestiones legales; referentes a realizar los llamados a licitación o concursos de precios, firma de acuerdos y de contratos de préstamos, etc. Los fondos anuales de RSE acordados son en pesos argentinos, y la empresa los retiene en su haber, hasta el momento en que se decide financiar un determinado acuerdo, que es cuando finalmente desembolsa el dinero a través del municipio. En este sentido, la empresa no entrega los aportes anuales a la Agencia para su gestión; solo realiza el desembolso por cada proyecto aprobado; por lo tanto, no existe la posibilidad de inversión o ahorro. De este modo, los fondos que no son ejecutados quedan reducidos en su valor real con el pasar de los meses, debido a las problemáticas inflacionarias del país y de devaluación del peso respecto al dólar.

Con relación a estos aportes, se muestran en la Tabla 6 los realizados durante el período 2010-2020, con base a los Acuerdos anuales RSE que firma la empresa con el municipio y el presidente de la Agencia de Desarrollo, considerando las utilidades netas después de impuestos de la empresa según estipulan las condiciones del cálculo de los aportes:

Tabla 6.: Aportes otorgados desde la empresa Cerro Vanguardia SA a la Fundación Agencia de Desarrollo (FADL)

AÑO	UTILIDAD NETA AÑO ANTERIOR CV	UTILIDAD NETA AÑO ACTUAL CV	COEFICIENTE	APORTES FADL
2010	\$ 231.808.000,00	\$ 402.815.000,00		\$ 3.000.000,00
2011	\$ 402.815.000,00	\$ 578.833.000,00	1,73771000	\$ 5.213.130,00
2012	\$ 578.833.000,00	\$ 657.301.000,00	1,43572856	\$ 7.484.639,63
2013	\$ 657.301.000,00	\$ 409.542.000,17	1,13654417	\$ 8.506.623,53
2014	\$ 409.542.000,17	\$ 630.808.999,82	0,62306615	\$ 5.300.189,13
2015	\$ 630.808.999,82	\$ 546.493.996,53	1,54027914	\$ 8.163.770,76
2016	\$ 546.493.996,53	\$ 1.914.879.988,23	0,86633830	\$ 7.072.587,28
2017	\$ 1.914.879.988,23	\$ 1.958.583.987,39	3,50393600	\$ 24.781.893,18
2018	\$ 1.958.583.987,39	\$ 3.928.101.965,74	1,02282336	\$ 25.347.499,30
2019	\$ 3.928.101.965,74	\$ 4.362.579.896,73	2,00558260	\$ 50.836.503,56
2020	\$ 4.362.579.896,73		1,11060760	\$ 56.459.407,21
TOTAL	\$ 15.621.747.834,62			\$ 202.166.243,59

Fuente: Estimados según los Acuerdos anuales firmados y en base al cálculo aplicado sobre las utilidades netas después de impuestos.

La cifra total de aportes recibidos por la Agencia de Desarrollo desde 2010 a 2020 (Cf Tabla 7) alcanzó los \$210.731.877,22; considerando los programas extras como Hecho en San Julián y compra de tanques

Extramuros y Ediciones Theomai

Cuaderno de Trabajo número 17 (julio 2022)

de combustible en dólares estadounidenses, entre otros. Si el total de aportes se convirtiera en dólares según la cotización de la fecha en que se firmó cada uno de los acuerdos anuales (en un supuesto de que la empresa desembolsara de una vez la totalidad del aporte anual en la Agencia y además fuera en dólares) se alcanzaría la cifra de U\$S12.814.666,30.

El total de fondos empleados incluido el año 2020 fue de \$174.174.666,05 siendo el remanente en pesos argentinos al finalizar ese mismo año de \$ 36.557.211,17. Analizando el destino de los fondos de RSE que CVSA realiza a la Agencia, se verifica que gran parte de las organizaciones estatales como municipio o entes provinciales (Hospital, Escuelas, Bomberos, Servicios Públicos, Policía) y nacionales (UNPA, SEGEMAR) y de la sociedad civil (clubes de futbol, asociaciones diversas), además de emprendedores de la localidad, han sido los beneficiarios de los fondos.

Así, resulta que el 50.17% de los aportes han sido destinados al Municipio, siguiendo en orden de importancia con un 19.75% para créditos a emprendedores locales (que será abordado más en detalle en el próximo ítem), con el 7.50% la suma de las instituciones que pertenecen al gobierno provincial (Escuelas públicas, Bomberos, SPSE, Hospital y Policía) y en cuarto lugar, con un 6.38% la UNPA. A su vez instituciones vinculadas con la población por sus actividades sociales se ven beneficiadas como los clubes, escuelas de danzas, y diversas organizaciones.

Tabla 7.: Aportes otorgados desde la Agencia de Desarrollo a entidades durante 2010-2020

ENTE-ORGANISMO	IMPORTE TOTAL 2010-2020 EN PESOS
AADI (ASOC. LOCAL)	210.302,65
AAPTA (ASOC. LOCAL)	1.730.192,20
AGENCIA DESARROLLO	3.361.088,38
ASOCIACIONES	2.370.233,72
BOMBEROS	764.168,24
CLUBES	10.004.534,68
EDUCACIÓN	1.810.392,93
ESCUELAS PÚBLICAS	4.100.160,63
ESCUELAS DANZAS	1.766.000,00
HOSPITAL	4.010.592,48
IGLESIA	130.094,25
MUNICIPIO	87.390.817,67
POLICIA	12.000,00
PRESTAMOS LINEA BICENTENARIO	34.405.792,65
privado	350.000,00
SEGEMAR	94.204,00
SPSE	4.187.500,00
TRANSPORTE DELEGACIONES DEPORTES	3.332.200,00
UNPA	11.144.391,58
PROYECTOS AGROPUECUARIOS	3.000.000,00

Fuente: Según acuerdos anuales firmados desde el año 2010 a 2020 entre Cerro Vanguardia, Municipio y Agencia de Desarrollo.

En el caso del Municipio, se han financiado diversas obras públicas como la construcción de rotondas, equipamiento de plazas deportivas, restauración de un cine teatro, edificación de museos, pago de fiestas locales, obras de mantenimiento del basurero local, obras para puesta en marcha el aeropuerto local, la remodelación y acondicionamiento del matadero municipal (aún en construcción), y la adquisición y acondicionamiento de una planta de pesca; entre las inversiones más destacables.

Por su parte, el gobierno provincial también financia mediante la Agencia a varias de sus instituciones. No sólo saca partido de éstos fondos locales sino que, además, recibe su propio aporte de fondos anuales de RSE a través del Fideicomiso UNIRSE (Unidos en la Responsabilidad Social Empresaria)¹⁷, creado bajo la gestión de la Gobernadora Alicia Kirchner en 2016 y constituido con empresas mineras que operan en la provincia. En principio, gastos que deberían sufragarse con las partidas establecidas y vigentes en el presupuesto provincial, se terminan solventando con los fondos de RSE de la Agencia, como pago del servicio de internet en escuelas, la compra de equipos médicos para el hospital local, el mantenimiento de ambulancias; la adquisición de equipamiento para bomberos e incluso equipos para el funcionamiento de la planta de tratamiento de efluentes que pertenece a la empresa provincial de Servicios Públicos SE (SPSE).

En el caso de la Universidad, con los aportes se ha financiado la restauración de un antiguo hotel local que se ha transformado en residencia universitaria y también ha recibido fondos para la recuperación arqueológica de Floridablanca (incluyendo un edificio para resguardar ese fondo) y para otros proyectos especiales de la UNPA. Referente a los clubes, se han sufragado obras tales como ampliaciones de gimnasios, reformas edilicias y colocación de pisos. A su vez, todos los años todos los clubes locales y las escuelas de danzas reciben un aporte anual para solventar gastos.

Así se advierte que la empresa y la minería están presentes en cada ámbito de la localidad, obteniendo consenso/licencia social mediante la entrega de dinero para el funcionamiento de instituciones locales y del gobierno municipal y provincial.

Precisamente, el Municipio local, con un presupuesto anual insuficiente para una localidad que ha crecido en población y necesidades y que no se ha visto compensado con el aumento en ingresos por coparticipación se convierte, a lo largo del periodo observado, en la institución más dependiente de los fondos de la Agencia.

En este sentido, es conveniente advertir que los ingresos por coparticipación que asigna la provincia se efectúan en función de los 9.200 habitantes del último censo de 2010 y no sobre los 17.000 estimados. A su vez, las regalías mineras no son coparticipables por la provincia a los municipios, otorgando a todos los municipios solamente un 7% del total de lo percibido por gas y petróleo (Cravacuore, 2016; González y Lodola 2019). Por ello, es que el acceso a los aportes no retornables de la Agencia de Desarrollo para la inversión en infraestructura, en equipamiento o simplemente en festejos (que no se encuadran dentro de los lineamientos del plan participativo de desarrollo), han representado una fuente de recursos irremplazable para el financiamiento municipal en todas las gestiones.

La Línea de Crédito Bicentenario: los emprendedores y los aportes de RSE retornables

En este apartado se presentan los resultados obtenidos de un estudio realizado sobre los créditos de la Línea Bicentenario¹⁸, en el que se analizan distintos aspectos referentes a los beneficiarios y sus proyectos. Se ha consultado acerca de la creación de empleo de sus emprendimientos, las ayudas y herramientas que han sido gestionadas por la Agencia de Desarrollo y el municipio para el crecimiento de los mismos; las dificultades que observan para crecer productiva y económicamente así como la percepción que tienen sobre el futuro de un San Julián post-Cerro Vanguardia. Para ello se muestran los

¹⁷ Para más información sobre el fideicomiso, puede verse: <https://www.energiaspatagonicas.com/rse/cuatro-empresas-mineras-aportan-al-unirse-en-santa-cruz/>, consultado el 18 de marzo, 2022.

¹⁸ El estudio se realizó durante noviembre de 2021; se mantuvieron reuniones con aquellos emprendedores a los que fue posible contactar y que accedieron a realizar la encuesta. El total de encuestados fue de 28 emprendedores prestatarios de la Agencia de Desarrollo, y se realizaron entrevistas semiestructuradas con algunos de ellos.

datos obtenidos en las encuestas y las informaciones derivadas en las entrevistas mantenidas, contrastando con los objetivos que se plantea ejecutar la Agencia de Desarrollo desde el año 2010¹⁹. El lanzamiento de la línea de crédito Bicentenario data de diciembre de 2009, cuando el Municipio, CVSA y la ADL firman un nuevo dispositivo legal por medio del cual crean estos créditos destinados a emprendedores de la localidad.

Respecto de la modalidad de acceso y otorgamiento de fondos, en las publicidades de la Agencia de Desarrollo que se pueden escuchar en radios locales o en su portal de internet, se expresa que: “en la Fundación Agencia de Desarrollo recibimos ideas-proyectos de los emprendedores locales, los acompañamos en el proceso y el desarrollo de los mismos, brindando asesoramiento técnico y guía financiera” (Agencia de Desarrollo, 2022)²⁰. Las ideas proyectos son financiadas con los aportes de RSE a modo de crédito, para ello existen plazos y montos máximos a financiar siendo las tasas de interés bajas respecto a cualquier entidad financiera ya que actualmente van desde el 11% hasta el 21% anual (TNA). Una vez que se recibe la documentación solicitada por la institución, se lleva adelante el estudio técnico de los proyectos por parte del personal de la Agencia y del municipio y posteriormente el directorio discute en las reuniones mensuales cada uno de ellos, siendo sometidos a votación, en la cual se determina si serán aprobados.

Como se ha indicado anteriormente, en el período analizado (2010-2020), los créditos a emprendedores ocupan el segundo lugar de destino de los fondos de RSE en San Julián, con un 19.75%; sumando un total de \$34.405.792,65; habiéndose concedido un total de 127. Algunos de los beneficiarios han recibido más de uno, por lo que el número efectivo de personas es 106.

Sectorizando el destino de los aportes, encontramos que el 18.89% de los créditos han sido afectados al rubro primario, básicamente vinculados con la pesca, agro y cría de animales. El 55.11% corresponde a préstamos afines con el sector secundario que incluye actividades tales como carpinterías, fabricación de aberturas de aluminio, elaboración de pastas, envasado de agua, panificados, tejidos de lanas, tornerías, fábrica de premoldeados, fabricación de cervezas, etc. Por último, el 25.98% de los créditos pertenece al sector servicios e incluye gimnasios, restaurantes, agencias de viajes, lavaderos de ropa, imprentas, servicios de construcción, de pintura, de cerrajería, entre otros.

La mayoría de los emprendimientos llevados adelante por los encuestados siguen en marcha actualmente. Con relación a la devolución del crédito, más de la media de los encuestados mencionan que han tenido problemas de pago (en algunos casos, llegando a firmar acuerdos, refinanciamientos o compensaciones con el Municipio²¹).

Respecto de los créditos otorgados, uno de los emprendedores señaló: “el problema es que se financian proyectos a quienes ya tienen un empleo, entonces no tienen la necesidad de salir a hacer rendir su proyecto. Si la Agencia no pone en valor el dinero que tiene para financiar proyectos nuevos y para capacitar a gente en inferioridad de condiciones en el mercado, terminas poniendo la plata en manos de gente que no necesita salir a trabajar” (Entrevista III). En este aspecto, otro de los emprendedores manifestó que: “tienen problemas con su empresa debido a que durante quince días se encuentra trabajando en la mina, por lo que cuando vuelve al pueblo solo le quedan quince días para producir” (Entrevista V). Uno de los entrevistados planteó que: “El problema del emprendedor es que no sabe armar el proyecto, y el de la Agencia es que te lo vende. La Agencia te lo publicita, nosotros te ayudamos a desarrollar el proyecto y eso es mentira. Todo proyecto que salga de la Agencia de Desarrollo tiene

¹⁹ <http://agenciadesarrollosj.gob.ar/que-hacemos/>, consultado el 11 de marzo, 2022.

²⁰ <http://agenciadesarrollosj.gob.ar/>, consultado el 9 de marzo, 2022.

²¹ Las compensaciones implican que el Municipio reciba por parte del emprendedor un bien, servicio, o prestación a cambio de las cuotas que tiene adeudadas, siempre que ambas partes estén de acuerdo.

que analizar cuánto dinero invertís, cuanto empleo desarrollas, eso hay que tenerlo en cuenta” (Entrevista IV).

Referente a la opinión de los entrevistados sobre la función de la ADL en la concreción de proyectos que generen desarrollo económico y creación de empleo alternativo a la minería en la localidad, uno de los emprendedores considera que: “no hay un programa de desarrollo, la Agencia se limita solo a analizar los proyectos y financiarlos, la incubadora de empresas no existe” (Entrevista I). Otro de los emprendedores expresa que: “Hasta que no deje de ser político la utilización de los recursos de la Agencia, no va a funcionar; la están usando para infraestructura que van a inaugurar... O cuando ves las publicaciones de los políticos sobre un crédito que le dan a un emprendedor con dinero de la Agencia, le ponen el logo político en la foto, ese dinero no es de ellos ni lo gestionaron, eso no se hace” (Entrevista IV).

Uno de los objetivos propuestos y publicitado por la ADL es “impulsar políticas activas que generen empleo”.

Consultando sobre los puestos reales de trabajo que se crearon en el marco de los proyectos financiados, incluyendo también al propietario de la empresa, la media obtenida de trabajadores por emprendimiento al comenzar los proyectos es de 2 trabajadores (es pertinente aclarar que un 71.42% de los encuestados indica que su emprendimiento ya funcionaba antes de solicitar el crédito), mientras que tras haber transcurrido algunos años desde el otorgamiento, la media obtenida es de 2.89 trabajadores por proyecto.

Un 34.83% de los empleos son de tipo monotributista (incluidos los propietarios), el 13.58% de los emprendedores tienen dados de alta formalmente en la Seguridad Social a sus trabajadores en relación de dependencia; el 14.81% es personal que pertenece al núcleo familiar sin estar dado de alta en ningún régimen, y el 36.78% restante se encuentra en la informalidad también (en muchos casos en este punto, ni el beneficiario del préstamo está dado de alta en la seguridad social ni en la Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP). Por otro lado, el 17.81% de los entrevistados señalan que por las crisis económicas, falta de trabajo, pandemia, etc., han tenido que despedir empleados.

Con relación a la creación de empleo fijo y formal, se visualiza que la mayor parte de los emprendimientos no logran generarlo. Unos entrevistados resaltan que es fundamental que desde el gobierno les exijan a las empresas mineras comprar y contratar los servicios a las empresas locales, porque éstas son las que dan trabajo a las familias en San Julián. Otros señalan que la carga impositiva, el costo laboral y el sistema de contratación vigente, llevan a que no se aliente la contratación, por ello es tan bajo el porcentaje de personas dadas de alta formalmente en la seguridad social. Como excepción cabe mencionar que destacan por encima de la media como generadoras de empleo formal -aunque temporal- las empresas de construcción y de servicios proveedoras de las empresas mineras (Entrevistas I y IV).

Acerca de la dependencia de estos emprendimientos del sector minero, el 64.28% señala que sus proyectos no dependen directamente del mismo, si bien se reconoce que el movimiento de dinero y consumo en la localidad está asociado a los salarios de los empleados de Cerro Vanguardia y de contratistas del sector minero; mientras que un 35.72% indica que sí necesitan de las contrataciones de las empresas mineras.

Otro de los objetivos de la ADL, propone: “promover y articular servicios de apoyo a las empresas que tienden a incrementar el nivel de productividad y competitividad y fomenten la especialización y diversificación del sistema productivo regional (ganadería, agricultura, minería, pesca, etc.)”. En relación con este punto, se ha consultado sobre las herramientas, asesoramiento y acompañamiento de la Agencia para el crecimiento de los proyectos una vez que fue otorgado el crédito. Al respecto, el

Extramuros y Ediciones Theomai

Cuaderno de Trabajo número 17 (julio 2022)

57.14% de los encuestados considera que no recibieron ayuda ni acompañamiento; el 35.71% poco, y el 7.14% bastante.

En este aspecto, gran parte de los encuestados expresan que la función de la Agencia solo se limita a otorgar el dinero, que posteriormente salvo la invitación de participar en una feria anual de productores locales, no hay ningún acompañamiento en el asesoramiento y o crecimiento de sus emprendimientos. Uno de los entrevistados plantea: “primero deben identificar el potencial porque salir a financiar a un tipo que a los dos meses lo abandonas, no. Hay que trabajar más en el acompañamiento, a vincularse con el emprendedor y decir te voy a ayudar con la administración; no decirte te pongo plata acá y mañana te la estoy reclamando sin tener idea de lo que es el proceso de tu proyecto. Es así, es un estado de abandono tremendo, te dan los créditos y listo, es una financiera” (Entrevista III).

Acercas del gobierno local, el 46.43% de los encuestados considera que no han recibido ayuda ni apoyo del Municipio para el crecimiento del proyecto, un 39.29% poco, y un 14.29% bastante. Sobre ello, uno de los entrevistados señala que: “en Puerto Deseado o Perito Moreno (otras localidades santacruceñas y con minería), son los intendentes y concejales quienes se pusieron al hombro el compre local. A los intendentes de acá nunca les interesó el compre local”²² (Entrevista I).

Otro de los entrevistados refiere a que en su proyecto tampoco tuvo acompañamiento: “en ningún momento a nosotros nos tuvo en cuenta la Municipalidad, el emprendimiento estaba enfocado para la obra pública, y nada; me manejé con todo lo que es privado. Lamentablemente cuando no hay funcionarios que vean un poquito más de allá de su nariz pasan estas cosas. En el emprendimiento no apareció nadie, solo en las fechas electorales” (Entrevista II). Uno de los emprendedores plantea que: “el municipio te acompaña en el sentido que no deja de comprarte lo que vos tenés como oferta; pero en el sentido de sentarnos y hablar qué se puede producir, no” (Entrevista III).

Un objetivo de la ADL está vinculado con “coordinar la oferta de servicios existentes para las pequeñas y medianas empresas y organizar nuevos servicios a partir de las demandas concretas; asimismo se propone realizar la tarea de apoyar las diferentes formas y modalidades de asociación, entre empresas que favorezcan el encadenamiento productivo y de entidades intermedias de la sociedad, e implementar políticas comerciales y de mercadotecnia que promuevan las ventajas competitivas territoriales”.

Al respecto, se consultó a los encuestados acerca de su participación en una cámara de emprendedores que agrupe emprendimientos de diversos sectores o que fomente el compre local; los resultados obtenidos señalan que el 92.86% no participa en ninguna cámara. Como muestra de ello, los entrevistados coinciden en que no están asociados a ninguna entidad colectiva vinculada con la producción, que si bien existe CAPROMISA (Cámara de Proveedores Mineros de Santa Cruz) y la Cámara de Comercio Local, que además tiene un representante en el directorio de la Agencia de Desarrollo, no se sienten representados por ellos. En relación con esto, uno de los emprendedores, mostrando su descontento sobre las empresas mineras que operan en el territorio, expresa: “Y... compran afuera a empresas que ni siquiera son de Santa Cruz. Cuando yo voy a reclamar y digo estamos fabricando eso en San Julián, me dicen ah, pero no sabíamos. ¿Cómo no sabes? Si la Agencia de Desarrollo me dio un crédito para hacer eso y ustedes están ahí sentados en el directorio (...) también hay empresas santacruceñas que están vinculadas con el poder y no existen las mismas oportunidades para todos... () la corrupción no está solo en la política, la sufrimos los que venimos trabajando honestamente” (Entrevista I).

Otro de los emprendedores consultados afirma que: “me habían llamado de CAPROMISA, pero bueno, uno no está en condiciones, te llaman a último momento. Las obras ya vienen vendidas, y uno se queda

²² Compre local: En 2018 se promulgó la Ley provincial N° 3616, que impuso que todas las empresas en Santa Cruz deben realizar como mínimo el 50% del monto total anual de las contrataciones con proveedores santacruceños inscriptos en el Registro Único de Proveedores de Actividades Económicas (RUPAE) que funciona coordinado por el Ministerio de Producción de la provincia.

afuera” (Entrevista II). Relativo a las licitaciones que llevan adelante las empresas mineras, señalan que: “si no estás en precio con respecto a otros proveedores foráneos, no ganas; pero no se tienen en cuenta las condiciones de inferioridad que atravesamos los productores locales para producir. Si querés promocionar al productor local, se tienen que resignar algunas cuestiones” (Entrevista III). En relación con ello, uno de los emprendedores explica que las empresas locales pueden cotizar en una licitación hasta un 15% más alto que una foránea, pero que como los concursos o licitaciones son cerrados; no tienen acceso a conocer verdaderamente los precios que ofertaron los otros competidores.

Del mismo modo, otro de los entrevistados expresa que es muy difícil competir con otras empresas respecto a determinados requisitos que solicitan las mineras tales como las pólizas de caución, ya que es muy complicado obtenerlas por las garantías que solicitan las aseguradoras. Esta situación conlleva a que terminen siendo subcontratadas por otras empresas más grandes, prestando los mismos servicios, pero de manera tercerizada y con menores beneficios. Por último, con respecto a la Cámara de Comercio, uno de los emprendedores señala: “la Cámara de Comercio en San Julián siempre fue inexistente, por ejemplo, en estos dos años de pandemia podrían haber hecho de todo pero no hicieron nada” (Entrevista IV).

Se escuchan demandas hacia la función de la Agencia de Desarrollo, que no parecen gestionarse para afrontarlas. Si bien se dan créditos a los emprendedores para que puedan desarrollar actividades, los mismos reclaman que posteriormente no se asiste en su crecimiento, es decir no se brindan herramientas, acompañamiento, ni se estimulan cadenas de comercialización ni el comercio local que deberían realizar las empresas mineras. En palabras de un emprendedor, se “sienten abandonados”.

Por otro lado, con relación al Plan Participativo San Julián 2007 piensa el 2020, se consultó a los encuestados acerca de si conocían sobre qué trató el Plan Participativo San Julián 2007 piensa el 2020.²³ Los resultados indican que el 78.57% desconoce de la existencia del Plan Participativo. Referente a esto, uno de los emprendedores entrevistados, opina que: “el gran problema que tiene el plan participativo es que los políticos lo usan como un lindo discurso, se basan en dos o tres párrafos, pero no hacen nada, ni lo ven. Hay que preguntarles: ¿leyeron el plan? Te aseguro que hay directores de la Agencia de Desarrollo que jamás leyeron el plan” (Entrevista IV).

En este sentido, resulta pertinente replantearse si verdaderamente el Plan fue participativo y de construcción con todos los actores locales. Por un lado, se visualiza que los ciudadanos se acercan a la Agencia a demandar créditos para sus emprendimientos, pero gran parte de ellos desconocen acerca del cometido de la institución en la localidad y los lineamientos que debería seguir, de acuerdo al Plan Participativo; y por otro, se deja entrever que desde la Agencia no logra construirse una planificación abierta, de interacción con la ciudadanía y con los diversos sectores locales. La finalidad de esta entidad tiene más que ver con el reparto de dinero en la localidad a todo tipo de instituciones y/u organizaciones; quedando relegado el rol que promocionaron de un espacio de concertación y de construcción permanente y planificado que facilite el crecimiento local; pensando en un futuro en el que no se contará con más fondos de RSE de la empresa, ni con las fuentes de empleo y movimiento económico que genera la actividad minera en la localidad.

El objetivo de largo plazo de promover y sostener el desarrollo y crear actividades productivas que generen empleo genuino, parece haber quedado en una promesa cada vez más difícil de cumplir porque además de las dificultades y objeciones señaladas se suma una coyuntura económica nacional y provincial muy complicada. En el medio, CVSA ha sabido obtener la licencia social a través de esos fondos aportados bajo la figura de RSE a la ADL, llevando adelante acciones concretas que identifican las necesidades inmediatas de la comunidad y le dan respuestas, logrando posponer el análisis y discusión de las cuestiones que importan de cara al futuro inminente de la pos minería.

²³ Para mayor información consultar: <http://agenciadesarrollosj.gob.ar/plan-participativo/>

Se consultó a los encuestados acerca de la apreciación que tienen de la situación en la localidad suponiendo el cierre de mina de CVSA. Los resultados obtenidos señalan que un 32.14% opina que habrá desempleo, un 23.21% desplazamientos de población, y un 21.43% crisis. Ninguna opinión imagina un futuro próspero. En las entrevistas, uno de los emprendedores opina que: “pobreza, creería que mucha gente que no es de la Patagonia se iría. Cerro Vanguardia es un motor de generar plata, muchas familias, se mantienen muchos comercios, tiendas, hay mucho flujo de dinero. Anda a ser un empleado público con lo que gana uno de Cerro Vanguardia; ahí estaríamos bien los santacruceños” (Entrevista II).

Uno de los emprendedores reflexiona sobre el futuro, conjeturando que: “pienso que el desempleo sería inminente; más aún que los emprendimientos que se han financiado no han tenido impacto en lo laboral” (Entrevista III). Básicamente todos coinciden en visualizar como escenarios en el futuro de San Julián, el desempleo; los desplazamientos de población y crisis.

Otro de los entrevistados plantea que Cerro Vanguardia resuelve con el dinero que va a la Agencia la deficiencia que tiene la política pública y se pregunta: “¿qué vamos a hacer cuando no esté Cerro Vanguardia para tener cierta estabilidad? Vos, empresa minera pones plata en todos lados, en la Agencia, en el UNIRSE, ¿qué hace el municipio o la gobernadora con esa plata? No es problema de las mineras, son problemas de los gobiernos [continúa preguntándose] ¿qué pasó con el plan de la Agencia de Desarrollo para reconvertir las actividades en la localidad?” (Entrevista I).

Reflexión final

Las acciones llevadas adelante desde la Agencia de Desarrollo en el período analizado y que se han expuesto a lo largo del texto, abarcan todas las estrategias que manejan las corporaciones mineras para legitimar las operaciones en el territorio y llevar adelante sus actividades sin recibir mayores objeciones respecto de los impactos socioambientales que las mismas generan. Más allá de considerar la existencia de grupos y/u organizaciones con posiciones críticas hacia la gran minería, en general, en las comunidades donde se asientan y operan no se aprecia un malestar ni reclamos fuertes, sólo voces en disidencia como algunas que aquí se transcribieron de las entrevistas a beneficiarios de créditos otorgados por la ADL. En este sentido, la empresa con la colaboración de los diferentes gobiernos ha logrado que la actividad minera no se ponga en duda en San Julián. La Agencia se ha convertido en un actor social más, con intervención económica en la sociedad; ha forjado un discurso a través del cual las donaciones voluntarias que realiza la empresa son interpretadas como aportes para el desarrollo de esa misma comunidad.

Los representantes de las fracciones políticas que ocupan lugares de representación social en el Directorio de la Agencia, se enlazan en ese discurso y, al estar sentados en la mesa del Directorio, se convierten en corresponsables de las decisiones tomadas, sirviéndose de los aportes para concretar obras de infraestructura o dar créditos en los que muchas veces se promocionan como artífices de los mismos, con el trasfondo de favorecer sus propias carreras políticas.

Al respecto, en ocasiones cuesta establecer la autonomía en el uso de estos fondos respecto al poder político que, a su turno, gestiona el gobierno local; de tal manera que muchas veces pesan más las decisiones de gastos que decide un intendente para su plan de gestión que seguir los lineamientos del plan participativo. Por otro lado, las instituciones que tienen un lugar en su directorio no son ajenas a recibir aportes para proyectos propios, tales como la Sociedad Rural o la Universidad. También algunos de los empresarios que tienen o tuvieron derecho a voto por tener lugar de representación en el Directorio, esperan que parte de los fondos de RSE terminen destinados a sufragar las obras públicas que realizarán sus propias empresas.

De esta manera se observa como diferentes niveles de gestión y/u organización y con intereses particulares (Estado, comunidad y empresas) se encuentran recompensados por los mecanismos de entrega dineraria con los que opera la empresa mediante la Agencia. Sin embargo, los objetivos propuestos como institución que impulsa el desarrollo y crecimiento de alternativas económicas que generen empleo genuino para sostener la actividad económica local cuando la minería no esté, no logran concretarse. La obra pública ejecutada con fondos de RSE solo ha servido para generar trabajo temporal, sin lograr el desarrollo de actividades productivas a largo plazo. Por otro lado, las pequeñas empresas gestadas con los créditos otorgados a emprendedores cuentan con dificultades al momento de crecer, de generar empleo formal y de encontrar apoyo gubernamental o institucional que favorezca su desempeño comercial o productivo.

¿Qué escenario ha de esperarse cuando CVSA cierre a sus operaciones?²⁴ Resultaría conveniente repensar el rol que desempeñará la ADL, ¿con qué fondos sostendrá sus aportes a la localidad?, ¿tendrá responsabilidad en dar respuestas a la incertidumbre social y económica o cesará en sus funciones cuando el cierre de mina se concrete? De quien habrá sido entonces, la responsabilidad de que los objetivos que la Agencia propuso en su creación no hayan sido cumplidos; ¿de la empresa, del ámbito político en todos sus niveles, de las instituciones que la conforman, de los ciudadanos?

Finalmente, ¿qué futuro puede esperarse para las próximas generaciones cuando el desempeño actual de la economía local depende de la explotación de un recurso no renovable? ¿La Agencia y los gobiernos han actuado con responsabilidad con relación a generar un desarrollo sostenible en la administración de los aportes obtenidos por la explotación de un recurso no renovable?

BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, F. y otros (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla. Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas Sevilla.

Álvarez, R. (2010) Situación actual y aportes al desarrollo del sector ganadero ovino-extensivo del Departamento Magallanes – Provincia de Santa Cruz. Tesis de Especialización en Desarrollo Rural - Escuela de Graduados Alberto Soriano - Facultad de ciencias agrónomicas - UBA.

Andrade, L. (2018): Relevamiento sociodemográfico y ocupacional de Puerto San Julián. UNPA/ADL. Mimeo. 40 pp.

Andrade, L., Bedacarratx, V., Álvarez, R., y Oliva, G. (2010) Otoño en la estepa. Ambiente, ganadería y vínculos en la Patagonia Austral. Bs. As.: Ed. La Colmena, 2010.

Andrade, L. y Aguilar, G. (2020): Responsabilidad social empresaria (II): el fideicomiso UNIRSE. En: Andrade, L. (Coord.) Roberto Álvarez, Gabriela Aguilar, Valeria Bedacarratx, Carla Moscardi, María E. Ortiz, Fabio Riquelme: “La ‘era del oro’ y sus incertidumbres: caminos, bifurcaciones y aporías santacruceñas (1990-2020). En prensa.

²⁴ Acerca del cierre de mina de Cerro Vanguardia, se espera que la vida útil de la misma pueda extenderse hasta el año 2030. <https://miningpress.com/nota/337197/cierre-de-minas-santa-cruz-quiere-ley-propia>, consultado el 17 de marzo, 2022.

Antonelli, M. (2009) “*Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la ‘minería responsable’ y el ‘desarrollo sustentable’*”. En *Minería Transnacional, Narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Svampa, Maristella - Antonelli, Mirta A. (Editoras) Bs. As. Biblos.

Arroyo, D. (2011). “El rol de los gobiernos locales en la formulación de proyectos”. Documento de guía. (mimeo)

Bechtum, A. (2018). “La minería a gran escala en la Patagonia Sur: El caso de Cerro Vanguardia y la localidad de Puerto San Julián, Santa Cruz”. En: *Identidades N° 14*, Año 8. ISSN 2250-5369. pp.154-174

Borelli, P., Oliva, G., Williams, M., González, L., Rial, P., y Montes, L. (comps. Y eds.) (1997). *Sistema regional de soporte de decisiones*, Santa Cruz y Tierra del Fuego. INTA-EEA. Santa Cruz. Prodesar.

Borelli, P. y Oliva, G. (2001). “Ganadería ovina sustentable en la Patagonia Austral”. INTA, mimeo.

CEPAL (2004). *Responsabilidad Social Corporativa en América Latina: una visión empresarial*. Serie 85. Medio Ambiente y Desarrollo. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.

Cerro Vanguardia (2022) <http://www.cerrovanguardia.com.ar/institucional/historia-de-la-empresa/>.

Composto, C. (2012) *Minería a gran escala y control social*. Apuntes de investigación sobre el caso argentino. *Contra Corriente*. Vol.9. N°3. 254-290.

Cravacuore, D. (2016). El sistema municipal argentino. En: Vial Cossani, C.; Ruano De La Fuente, J. M. (comps.) *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. CLAD. Caracas, Venezuela.

CUADRA, D. E. (2013), *La dinámica socioambiental en Santa Cruz (extracto de la tesis doctoral)*, Corrientes, Moglia.

Freeman, C. (1984). *Strategic Management: A Stakeholders approach*. Boston: Pitman.

González, L. y Lodola G. (2019). “The impact of oil rents on subnational development: evidence from Argentina” [en línea] *Studies in Comparative International Development*. 2019, 54. Disponible en Repositorio UCA: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10984>

INDEC (1991). [Santa Cruz. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Resultados definitivos. Características Generales Serie C.](#)

INDEC (2001). [Resultados provinciales del Censo 2001. Información seleccionada. INDEC. https://www.indec.gob.ar/micro_sitios/webcenso/provincias_2/provincias.asp](https://www.indec.gob.ar/micro_sitios/webcenso/provincias_2/provincias.asp)

[INDEC \(2010\) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B N°2.](#)

Extramuros y Ediciones Theomai

Cuaderno de Trabajo número 17 (julio 2022)

INTA/GTZ (1997), “Sistema soporte de decisiones: un diagnóstico del estado, problemas y estrategias de desarrollo del sector agropecuario de la Patagonia Austral”, Prodesar, mimeo.

León, R., Bran, D., Collantes, M., Paruelo, J. y Soriano, A. (1998) Grandes unidades de vegetación de la Patagonia extra andina”. *Revista Ecología Austral*, 8 – pp 125-144.

Ley 3616, 13 de septiembre de 2018. Creación del Registro Único de Proveedores de Actividades Económicas en el ámbito de Ministerio de la Producción Comercio e Industria de la provincia de Santa Cruz. http://www.saij.gob.ar/3616-local-santa-cruz-creacion-registro-unico-proveedores-actividades-economicas-ambito-ministerio-produccion-comercio-industria-provincia-santa-cruz-lpz0003616-2018-09-13/123456789-0abc-defg-616-3000zvorpyel?utm_source=newsletter-semanal&utm_medium=email&utm_term=semanal&utm_campaign=ley-provincial

Mansilla, C. (2014). *Planificación, participación y sustentabilidad del desarrollo en Puerto San Julián. Desafíos de la política social*. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, N°10

Moscardi, C., y Andrade, L. (2018) Informe del SP Magallanes – Meseta Central”. Observatorio Nacional de Degradación de Tierras y Desertificación. Secretaría de Ambiente de Nación – IADIZA/CONICET. Mimeo.

Pereyra Ginestar, B., y Moscardi, C. (2011). “Características geomórficas del sector centro este de Magallanes, provincia de Santa Cruz”, Neuquén, XVIII Congreso Geológico Argentino.

Porter, M. y Kramer, M. (2006). “Estrategia y Sociedad: el vínculo entre ventaja competitiva y responsabilidad social corporativa”. En: *Harvard Business Review*. ISSN 0717-9952. Vol. 84, N°12. pp.42-56

Presencia (1997). 12 de abril de 1997. El intendente Gardonio en una extensa charla por radio.

Presencia (1999). 2 de enero de 1999. El intendente Gardonio realiza un extenso balance de 1998.

Rofman, A. (2004). Actualización crítica del enfoque del desarrollo sustentable. *Mundo urbano*, (15). Universidad Nacional de Quilines. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2002/57-numero-15/93-3-actualizacion-critica-del-enfoque-del-desarrollo-sustentable>

Solano, M. (2014). ¿Es posible una minería con responsabilidad social empresarial? Acercamiento al municipio de Tausa- Cundinamarca. *Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*. Vol. 7. N° 1. P19-46, enero-junio 2014.

Tedesco, J. (2000). “Educación y sociedad del conocimiento y de la información”. *Revista Colombiana de la Educación* 06/2000. Universidad Pedagógica Nacional.

Torunczyk Schein, D. (2016). *The socio-political dynamics of transnational mining in Argentina: The cases of Puerto San Julián and Esquel in Patagonia*, *Extr. Ind. Soc.* (2016), <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2016.08.001>

Otras fuentes documentales:

Extramuros y Ediciones Theomai

Cuaderno de Trabajo número 17 (julio 2022)

-Acuerdos de RSE 2010-2020 firmados entre Municipio, Fundación Agencia de Desarrollo y Cerro Vanguardia SA.

-Planes de RSE 2010-2020 firmados entre Municipio, Fundación Agencia de Desarrollo y Cerro Vanguardia SA.

-Estatuto de la Fundación Agencia de Desarrollo Local San Julián.

Entrevistas citadas

Entrevista I, emprendedor local prestatario de la Agencia de Desarrollo, el 15 de noviembre de 2021, Puerto San Julián.

Entrevista II, emprendedor local prestatario de la Agencia de Desarrollo, el 25 de noviembre de 2021, Puerto San Julián.

Entrevista III, emprendedor local prestatario de la Agencia de Desarrollo, el 17 de noviembre de 2021, Puerto San Julián.

Entrevista IV, emprendedora local prestataria de la Agencia de Desarrollo, el 25 de noviembre de 2021, Puerto San Julián.

Entrevista V, emprendedor local prestatario de la Agencia de Desarrollo, el 24 de noviembre de 2021, Puerto San Julián.

Entrevista VI, integrante de la Asamblea Ambiental de Río Gallegos, el 24 de agosto de 2021, mediada por zoom.

Entrevista VII, funcionario del Municipio de Puerto San Julián, el 22 de julio de 2021, Puerto San Julián.